

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan Negara kesatuan yang berbentuk Republik dimana kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar 1945. Penyelenggaraan Negara kesatuan tersebut diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah berdasarkan asas otonomi. Sesuai dengan Perubahan ke 4 (empat) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan jelas mengenai bentuk dan susunan Pemerintahan Daerah dalam kerangka Negara Republik Indonesia. Pasal 18 ayat (1) berbunyi “ Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah-Daerah Propinsi dan Daerah Propinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota yang tiap-tiap Propinsi Kabupaten dan Kota itu mempunyai Pemerintahan daerah yang diatur Undang-Undang.”

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan sesuai dengan asas desentralisasi yaitu penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹ Pada negara-negara yang menjalankan asas desentralisasi sebagai akibat dilimpahkannya kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sesuatu urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada bagian dari wilayah negara tersebut menjadi urusan rumah tangganya, maka salah satu konsekuensinya ialah

¹ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Sinar Grafika, jakarta, 2012, h. 97.

menimbulkan pembagian wewenang pada sektor keuangan untuk membiayai penyelenggaraan urusan rumah tangga sendiri.² Pelimpahan tugas kepada pemerintah ini disertai juga dengan pelimpahan keuangan (*money follow function*).³ meskipun Undang-Undang Dasar 1945 sudah diamandemen tetapi pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 tetap dipertahankan karena memuat ketentuan yang bersifat *gundnorm* sebagai pandangan hidup bangsa Indonesia dalam arti pandangan hidup tersebut berdampak pada keuangan negara untuk mencapai tujuan negara.⁴

Pengertian tersebut bersesuaian juga dengan tujuan negara Indonesia sebagaimana yang tertuang dalam alinea ke empat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Hal tersebut mencerminkan bahwa Indonesia menganut konsep negara kesejahteraan berdasarkan Pancasila. Konsep memajukan kesejahteraan umum yang tertuang dalam alinea ke empat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 tersebut menunjukkan bahwa Indonesia menganut sistem negara hukum kesejahteraan (*welfare rechstaat*), yang merupakan percampuran dari dua konsep negara hukum (*rechstaat*) dan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*).⁵

² Adrian Sutedi, *Implikasi Hukum Atas Sumber Pembiayaan Daerah Dalam Kerangka Otonomi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, h. 23.

³ Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007, h. 26.

⁴ Sahya Anggara, *Administrasi Keuangan Negara*, Pustaka Setia, Bandung, 2016, h. 18.

⁵ Aminuddin Ilmar, *Hak Menguasai Negara: Dalam Privatisasi BUMN*, Kencana, Jakarta, 2012, h. xi.

Pencapaian tujuan negara yang tercermin pada pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 selalu berkaitan dengan keuangan negara sebagai bentuk pembiayaan terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara yang dilakukan oleh penyelenggara negara. Tanpa keuangan negara, tujuan negara tidak dapat terlaksana dan tidak terselenggara sehingga hanya berupa cita-cita hukum.⁶ Hal ini tentunya menggambarkan bahwa keuangan negara pada hakikatnya lahir dan diatur atas dasar perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu pada Bab VIII Hal Keuangan Pasal 23 Ayat (1) “Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan Undang-Undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar kemakmuran rakyat”. Ayat (2) menyatakan “Rancangan Undang-Undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah”. Ayat (3) “Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja Negara yang diusulkan oleh presiden, pemerintah menjalankan anggaran pendapatan dan belanja negara tahun lalu”.

Undang-Undang Dasar 1945 yang di jadikan sebagai dasar, maka terbitlah turunannya dalam bentuk Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara pada Pasal 1 angka 1 menyatakan “Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara yang berkaitan dengan

⁶ *Sahya Anggara, Op.Cit.* h.18.

pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”. Pada saat Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara ini diundangkan satu paket dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara. Undang-Undang Tersebut merupakan dasar hukum dalam operasional keuangan negara yang diperuntukan untuk mengelola keuangan negara agar tujuan negara dapat tercapai, adapun upaya untuk tidak membuat kebijakan yang dapat menyimpang dari undang-undang yang berkaitan dengan keuangan negara hal tersebut bergantung pada pemerintah.⁷

Penjelasan di atas dimaksudkan untuk menjamin adanya kepastian hukum terhadap pengelolaan keuangan negara dan kewenangan untuk mengelola keuangan negara sebagai instrumen dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat secara atribusi diberikan kepada Presiden berdasarkan Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Keuangan Negara. Pengelolaan keuangan negara yang dilaksanakan oleh Presiden dan pejabat pemerintahan lainnya dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan yang meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan harus didasarkan pada asas legalitas, asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) dan good governance yang telah tertuang dalam berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia.⁸ Proses pengelolaan keuangan negara yang pada akhirnya timbulnya pengawasan dan pemeriksaan

⁷ *Ibid.*, h.21.

⁸ Henny Juliani, “Akibat Hukum Penyalahgunaan Wewenang Administrasi Pejabat Pemerintahan yang Menimbulkan Kerugian Keuangan Negara”, *Administrative Law and Governance Journal*, Vol. 2 No. 4, November 2019, 600.

keuangan negara yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang bebas dan mandiri.

Pemeriksaan keuangan negara menurut Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara menyatakan pemeriksaan adalah proses identifikasi masalah, analisa, dan evaluasi yang dilakukan secara independen, objektif, dan professional berdasarkan standar pemeriksaan, untuk menilai kebenaran, kecermasan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara. Dalam hal pemeriksaan keuangan negara sesuai kaidah hukum dalam pasal 10 ayat (1) Undang-Undang nomor 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan atau BPK menyatakan “BPK menilai dan atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara”.

Dalam keuangan negara setiap proses pelaksanaan dan pengelolaan keuangan negara oleh pemerintah dapat dilakukan pemeriksaan, terutama apabila adanya dugaan penyalahgunaan keuangan negara sehingga negara mengalami kerugian di bidang keuangan negara.⁹ Hal ini harus dicegah agar keuangan negara tetap berada pada koridor hukum positif yang berlaku sehingga dapat memenuhi fungsinya sebagaimana yang terdapat dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar

⁹ Muhammad Djafar Saidi dan Eka Merdekawati Djafar, *Hukum Keuangan Negara Teori Dan Praktik*, Rajawali Pers, Depok, 2018, h. 99.

Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁰ Selain Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang bersiat eksternal di Indonesia juga terdapat lembaga pengawas internal yaitu Aparat Pengawasan Intern Pemerintahan (APIP). Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendali Intern Pemerintah (SPIP) Pasal 1 angka 3 menyatakan “Pengawasan Intern adalah seluruh proses kegiatan audit, review, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai tolak ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien untuk kepentingan pimpinan dalam mewujudkan tatakepemerintahan yang baik”.

Berdasarkan dengan Pasal 49 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 APIP terdiri dari Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Inspektorat Jendral atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern, Inspektorat Provinsi, dan Inspektorat Kabupaten Kota. Peran efektif APIP terdapat dalam Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 yaitu: a) memberikan keyakinan yang memadai atas ketaatan, kehematan, efisiensi, dan efektivitas pencapaian tujuan penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah, b).memberikan peringatan dini dan meningkatkan efektifitas manajemen risiko dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah, c). memelihara dan meningkatkan kualitas tata kelola penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah.

¹⁰ *Ibid.*, h. 99.

Berdasarkan dalam Pasal 47 dan Pasal 48 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah yang menyatakan APIP dituntut melaksanakan control penjagaan internal terhadap pelaksanaan kewajiban serta peran Institusi Pemerintah yang meliputi pertanggung jawaban pengelolaan keuangan negara.¹¹ Control yang bersifat internal ini meliputi tahapan pemeriksaan, meninjau, menilai, pengamatan, pada kewajiban dan peran institusi pemerintah dengan tujuan untuk menyampaikan setiap tahapan dan pelaksanaan penyelenggaraan dan pengelolaan anggaran negara sudah dilakukan sesuai dengan prosedur, peraturan, pedoman agar mampu dan dapat menjamin agar penyelenggaraan urusan pemerintahan dilaksanakan secara tertib, efisien, dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan dan juga dapat mendorong terwujudnya pemerintahan yang baik dan bersih dan bebas dari penyimpangan dan penyalahgunaan kekuasaan serta praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) yang sejalan dengan konsep Good governance dan clean government.¹²

Benar bahwa sejatinya telah terdapat badan atau lembaga pengawasan dan pemeriksaan secara eksternal yang dibentuk oleh pemerintah untuk melaksanakan tugas pengawasan/pemeriksaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah dan keuangan negara, tetapi sejauh ini masih terdapat pengelolaan keuangan negara yang sering ditemukan berupa penyalahgunaan, pemborosan, penggunaan yang tidak tepat

¹¹ Elieser Yohanes, "Peran Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Di Kabupaten Bulungan", *Jurnal Paradigma (JP)*, Vol. 7 No. 2, April 2018, h. 56.

¹² *Ibid.*, h.57.

sasaran.¹³ Untuk itu peran APIP sebenarnya sangat membantu dalam pengelolaan keuangan negara, dimana kita dapat melihat lembaga eksternal seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) seperti memiliki keterbatasan fungsi dan kedudukannya dengan jalan menguasai seluruh objek pemeriksaan dari hulu ke hilir.¹⁴ BPK harus bisa menjaga hubungan yang konstruktif dengan jajaran lembaga pemeriksaan internal yaitu APIP, karena jika kita lihat prakteknya di dalam suatu sistem pengawasan dan pemeriksaan keuangan negara yang berjalan dengan baik semestinya auditor eksternal harus mampu bertumpu pada hasil-hasil pemeriksaan internal untuk mencegah terjadinya kerugian keuangan negara.¹⁵

Perlu dipahami bahwa kerugian negara berbeda dengan kerugian keuangan negara. Kerugian keuangan negara sebagai bagian tak terpisahkan dari kerugian negara, dalam hal ini kerugian keuangan negara pada hakikatnya merupakan substansi kerugian negara.¹⁶ Oleh karena itu kerugian negara meliputi kerugian keuangan negara dan kerugian perekonomian negara, dengan demikian kerugian keuangan negara menjadi bagian tak terpisahkan dari kerugian negara.¹⁷ Namun jika kita melihat dari paket Undang-Undang Keuangan Negara yaitu Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara ternyata tidak ditemukan pengertian mengenai kerugian keuangan negara. Namun pada Pasal

¹³ Ani Sri Rahayu, *Pengantar Kebijakan Fiskal*, Bumi Aksara, Jakarta, 2010, h. 217.

¹⁴ Ikhwan Fahrojin, *Pengawasan Keuangan Negara*, Intrans Publishing, Malang, 2016, h. 11.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Muhammad Djafar Saidi dan Eka Merdekawati Djafar, *Op.Cit.* h. 132.

¹⁷ *Ibid.*

1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara ditemukan pengertian kerugian negara atau daerah yaitu kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik disengaja maupun karena kelalaian.

Oleh sebab itu siapakah yang berwenang menghitung dan menetapkan kerugian keuangan negara. Secara normatif hukum keuangan negara penetapan kerugian keuangan negara harus dilakukan oleh lembaga atau badan yang berwenang melakukannya dalam hal ini adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang secara konstitusi di atur di dalam Undang-Undang Dasar 1945.¹⁸ Dan kewenangan ini diperkuat dengan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi pengadilan menyatakan “instansi yang berwenang menyatakan ada tidaknya kerugian keuangan negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan yang memiliki kewenangan konstitusional sedangkan instansi lainnya seperti Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan/Inspektorat/Satuan Kerja Perangkat Daerah tetap berwenang melakukan pemeriksaan dan audit pengelolaan keuangan negara namun tidak berwenang menyatakan atau men-declare adanya kerugian keuangan Negara. Dalam hal tertentu Hakim berdasarkan fakta dipersidangan dapat menilai adanya kerugian Negara dan besarnya kerugian Negara”.

Pada prakteknya tidak hanya lembaga atau badan yang berwenang menetapkan adanya kerugian negara, kenyataannya bahwa kerugian keuangan negara dapat ditetapkan oleh hakim dalam proses peradilan yang berkaitan dengan delik korupsi.

¹⁸ *Ibid.*, h.142.

Kemudian ditinjau dari hukum administrasi negara bahwa secara tidak langsung Aparat Pengawasan Intern Pemerintahan (APIP) juga secara praktek melakukan pemeriksaan dan menetapkan kerugian negara, hal ini diperkuat atas dasar Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 20 ayat (4) dimana menyatakan “jika hasil pengawasan intern pemerintahan berupa terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c, dilakukan pengembalian kerugian keuangan negara paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak diputuskan dan diterbitkannya hasil pengawasan”.

Interpretasi dari pasal 20 ayat (4) diataslah yang menjadi perhatian penulis bahwa tidak mungkin Aparat Pengawasan Intern Pemerintah bisa menyatakan bahwa adanya kerugian keuangan negara dan meminta untuk pengembalian kerugian keuangan negara jika mereka Aparat Pengawasan Intern Pemerintah tidak menghitung dan menetapkan besaran kerugian negara yang mereka temui dari hasil pengawasan dan audit sebelumnya. Dan ini juga diperkuat dengan adanya Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Banda Aceh Nomor 16/PID.SUS-TPK/2015/PN.BNA yang Putusannya mendasarkan perhitungan kerugian keuangan negara yang dilakukan oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP).

Termasuk juga yang sering terjadi prakteknya seringkali adanya laporan atau permintaan dari kejaksaan kepada APIP atas dugaan terjadinya kerugian keuangan negara atau daerah dimana laporan hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh APIP tersebut dapat digunakan oleh kejaksaan untuk melakukan penyelidikan. Sejalan

THESIS KEWENANGAN APARAT PENGAWASAN... DIKI OKTA DP

dengan itu dikutip dari Portal Berita Editor Inspektorat Kabupaten Solok Sumatera Barat menemukan dugaan penyalahgunaan dana desa tahun 2016-2017 yang menurut masyarakat tidak tepat sasaran dan tidak memenuhi standar pembagunan pada anggaran tahun tersebut.¹⁹ setelah penulis melakukan penelitian dan di tuangkan ke dalam skripsi bahwa kasus tersebut tidak di lanjutkan oleh kepala daerah ke pada tuntutan ganti kerugian keuangan negara, kareana dinilai adanya unsur kemanfaatan di dalam kasus tersebut. Inilah yang membuat penulis ingin membahas apakah itu bisa dijadikan dasar untuk menentukan timbul atau tidaknya kerugian keuangan negara dan apa saja yang menjadi dasar dan asas dalam menghitung dan menetapkan kerugian keuangan negara.

Disisi lain dengan banyaknya lembaga pengawas dan pemeriksa keuangan negara, pada prakteknya terjadi saling tumpang tindih kewenangan, meskipun secara struktural sudah jelas perbedaan kewenangan masing masing lembaga atau badan tapi secara prakteknya masih saja terlihat tumpang tindih kewenangan. Salah satunya dapat dilihat dari objek pemeriksaan yang seringkali memiliki substansi yang sama namun hasil dari pemeriksaan dan penetapan kerugian keuangan negara bisa berbeda antara satu lembaga pengawas dengan lembaga pengawasan lainnya.

Berdasarkan ulasan di atas, penulis tertarik untuk meneliti bagaimana Kewenangan Aparat Pengawasan Intern Pemerintahan (APIP) dalam memeriksa dan menetapkan kerugian keuangan negara dan apa yang menjadi dasar atau asas dalam mereka menghitung dan menetapkan suatu kerugian keuangan negara. Maka dari itu

¹⁹ “<http://www.portalberitaeditor.com/dinilai-bermasalah-inspektorat-kab-solok-periksa-ulang-pembangunan-di-nagari-guguak-sarai.>”, <http://www.portalberitaeditor.com/dinilai-bermasalah-inspektorat-kab-solok-periksa-ulang-pembangunan-di-nagari-guguak-sarai.>, diakses 17 Maret 2017.

penulis mengangkat suatu penelitian yang berjudul: **“KEWENANGAN APARAT PENGAWASAN INTERN PEMERINTAH (APIP) SEBAGAI LEMBAGA PENGAWAS DALAM PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA DI TINJAU DARI PRESPEKTIF HUKUM ADMINISTRASI”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas maka di rumuskanlah beberapa masalah berikut:

1. Analisis Kewenangan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) Untuk Menghitung Dan Menetapkan Kerugian Keuangan Negara Di Dalam Proses Pengelolaan Keuangan Negara
2. Kekuatan Hukum Laporan Hasil Pengawasan Oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) Dalam Proses Pengelolaan Keuangan Negara

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan pokok permasalahan seperti yang diuraikan di atas, penelitian ini bertujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis kewenangan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) Untuk Menghitung Dan Menetapkan Kerugian Keuangan Negara Di Dalam Proses Pengelolaan Keuangan Negara
2. Untuk mengetahui dan menganalisis apakah yang menjadi Kekuatan Hukum Laporan Hasil Pengawasan Oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) Dalam Proses Pengelolaan Keuangan Negara.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini untuk dapat tercapainya pokok permasalahan yang terdiri dari manfaat teoritis dan manfaat praktis yaitu:

1.4.1 Manfaat Teoritis

- a. Sebagai bahan sumbangan pikiran bagi perkembangan ilmu pengetahuan hukum dalam mengetahui dan memahami bagaimana kewenangan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) dalam menghitung dan menetapkan kerugian keuangan negara dan mengetahui Kekuatan Hukum Laporan Hasil Pengawasan Oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) Dalam Proses Pengelolaan Keuangan Negara
- b. Untuk menambah pengetahuan dan wawasan bagi peneliti dalam memahami mengenai masalah kewenangan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) dalam menghitung dan menetapkan kerugian keuangan negara dan agar tidak terjadinya norma-norma hukum yang kabur (*vague van norm*) agar tidak terjadinya interpretasi yang salah di dalam penerapannya

1.4.2 Manfaat Praktis

- a. Sebagai referensi bagi peneliti selanjutnya dan sumbangsih pemikiran yang dapat bermanfaat bagi pihak-pihak yang memerlukan bahan hukum mengenai kewenangan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) dalam menghitung dan menetapkan kerugian keuangan negara serta mengetahui Kekuatan Hukum Laporan Hasil Pengawasan Oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) Dalam Proses Pengelolaan Keuangan Negara
- b. Sebagai sebuah persembahan bagi pengembangan ilmu hukum khususnya disiplin ilmu Hukum Administrasi Negara dan Hukum Pemerintahan.

1.5 Kajian Pustaka

1.5.1 Konsep Kewenangan

a. Hakekat Kewenangan

Menurut kamus besar bahasa Indonesia, kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan, yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain. Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum wewenang berarti hak dan kewajiban. Wewenang dalam kaitan dengan otonomi daerah, maka memiliki pengertian kekuasaan mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*).²⁰

Pengertian kewenangan menurut Marbun, yang membedakan pengertian antara kewenangan dan wewenang yaitu: “Kewenangan (*authority, gezag*) adalah kekuasaan yang di formalkan baik terhadap segolongan orang tertentu maupun terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat. Sedangkan wewenang (*competence, bevoegdheid*) hanya mengenal bidang tertentu saja. dengan demikian, kewenangan berarti kumpulan dari wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Jadi, wewenang

²⁰ Kamal Hidjaz, *Efektifitas Penyelenggaraan Kewenangan dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Pustaka Refleksi, Makasar, 2010, h. 35.

adalah kemampuan bertindak yang diberikan peraturan perundang-undangan untuk melakukan hubungan hukum.”²¹

Di dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban. Dalam kaitannya dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*). Sedangkan kewajiban terdiri dari kewajiban vertikal dan kewajiban horizontal. Kemudian dalam hal wewenang yang berkaitan dengan kekuasaan maka menurut Suwoto Mulyosudarmo, berpendapat bahwa dalam system pembagian kekuasaan berlaku suatu prinsip bahwa setiap kekuasaan wajib dipertanggung jawabkan.²²

Suwoto Mulyo Sudarmo lalu menambahkan pada dasarnya pemberian kekuasaan dapat dibedakan menjadi dua macam yaitu, perolehan secara atributif dan perolehan secara derivative. Perolehan secara atributif, menyebabkan terjadinya pembentukan kekuasaan, karena berasal dari keadaan yang belum ada menjadi ada. Kekuasaan yang timbul karena pembentukan secara atributif bersifat asli dan menyebabkan adanya kekuasaan yang baru. Perolehan kekuasaan secara derivative adalah pelimpahan kuasa, karena dari kekuasaan yang telah ada dialihkan kepada pihak lain. Dengan demikian menurutnya, pelimpahan kekuasaan ini adalah pelimpahan kekuasaan yang diturunkan.²³

Hukum administrasi hakikatnya berhubungan dengan kewenangan public dan cara-cara pengujian kewenangannya, dan juga hukum mengenai control terhadap

²¹ *Ibid.*, h. 35.

²² *Ibid.*, h.36.

²³ *Ibid.*

kewenangan tersebut.²⁴ Sedangkan kewenangan menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan adalah: “Kewenangan pemerintahan yang selanjutnya di sebut Kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik”

b. Sumber Dan Cara Memperoleh Kewenangan

Seiring dengan pilar utama negara hukum yaitu asa legalitas (*legaliteitsbeginsel* atau *het beginsel van wetmatinghead*).²⁵ Berdasarkan Prinsip tersebut terkandung makna bahwa wewenang pemerintah berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya seumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Administrasi Pemerintahan, kewenangan terdiri dari atas atribusi, delegasi, dan mandat. Pengertian atribusi menurut pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Administrasi Pemerintahan adalah “Pemberian kewenangan kepada Badan atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang.” Pengertian Delegasi menurut Pasal 1 angka 23 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Administrasi Pemerintahan adalah “Pelimpahan kewenangan dari Badan atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi Kepada Badan atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggungjawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.”

²⁴ Nur Basuki Minarmo, *Penyalahgunaan Wewenang Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2010, h. 69.

²⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, h. 95.

Pengertian Mandat menurut Pasal 1 angka 24 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Administrasi Pemerintahan adalah “Pelimpahan kewenangan dari Badan atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat masih tetap berada pada pemberi mandat.”

H.D Van Wijk/Willem Konijnenbelt memberikan definisi mengenai bentuk-bentuk kewenangan tersebut berikut:²⁶

- 1) Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat Undang-Undang kepada organ pemerintahan
- 2) Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya
- 3) Mandat yaitu terjadinya ketika suatu organ pemerintahan mengizinkan kewenangan dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Dalam kajian hukum Administrasi Negara, mengetahui sumber dan cara memperoleh kewenangan organ pemerintahan ini penting, karena berkenaan dengan pertanggung jawaban hukum dalam penggunaan wewenang tersebut, seiring dengan prinsip negara hukum, yaitu tidak ada kewenangan tanpa pertanggung jawaban. Didalam setiap kewenangan kepada pejabat pemerintahan tertentu tersirat pertanggung jawaban dari pejabat yang bersangkutan, begitu juga dalam hal kewenangan Inspektorat Daerah dilihat dari sumber kewenangannya.

²⁶ H.D. Van Wijk dan Willem Konijnenbelt, *Hoofdstukken van administratief recht*, Uitgeverij Lemma BV, Utrecht, 1995.

1.5.2 Pengawasan

1. Pengertian Pengawasan

Kata “pengawasan” berasal dari kata “awas”, berarti antara lain penjagaan. Istilah pengawasan dikenal di ilmu manajemen dan ilmu administrasi sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan.²⁷ Menurut pendapat Sondang P. Siagian yang mengemukakan bahwa: “Pengawasan adalah proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.”²⁸

2. Maksud dan Tujuan Pengawasan

Pengawasan diadakan dengan maksud untuk:²⁹

1. Mengetahui jalannya pekerjaan, apakah lancar atau tidak.
2. Memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat oleh pegawai dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan-kesalahan yang sama atau timbulnya kesalahan yang baru.
3. Mengetahui apakah penggunaan *budget* yang telah ditetapkan dalam rencana terarah kepada sasarannya dan sesuai dengan yang telah direncanakannya.
4. Mengetahui pelaksanaan kerja sesuai dengan program (fase tingkat pelaksanaan) seperti yang telah ditentukan dalam *planning* atau tidak.

²⁷ Ni'matul Huda, *Op.Cit.* h.33.

²⁸ Raharjo Adisasmita, *Pengelolaan Pendapatan dan Anggaran Daerah*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2011, h. 127.

²⁹ *Ibid.*, h.131.

5. Mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang telah ditetapkan dalam *planning*.

Menurut Rahardjo Adisasmita Tujuan pengawasan yakni:³⁰

1. Menjamin ketetapan pelaksanaan tugas sesuai dengan rencana, kebijaksanaan dan perintah.
2. Melaksanakan koordinasi kegiatan-kegiatan.
3. Mencegah pemborosan dan penyelewengan.
4. Menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat atas barang dan jasa yang dihasilkan.
5. Membina kepercayaan masyarakat terhadap kepemimpinan organisasi (pemerintah).

1.5.3 Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP)

Aparat Pengawasan Internal Pemerintah didalam Undang-Undang Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah Pasal 49 ayat 1 Aparat Pengawasan Intern Pemerintah yaitu Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Inspektorat Jendral atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern, Inspektorat Provinsi, dan Inspektorat Kabupaten/atau Kota. Dalam Pasal 48 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 menyatakan “aparatus pengawasan intern pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat 1 melakukan pengawasan intern melalui: audit, review, evaluasi, pemantauan, kegiatan pengawasan lainnya.

³⁰ *Ibid.*, h.131-132.

Peran Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) yang efektif mengacu pada peraturan pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 pada pasal 11 menyatakan :

- a. Memberikan keyakinan yang memadai atas ketaatan, kehematan, efisiensi, dan efektifitas pencapaian tujuan penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah
- b. Memberikan peringatan dini dan meningkatkan efektifitas manajemen risiko dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah
- c. Memelihara dan meningkatkan kualitas tatakelola penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah

Peran efektif dari Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) diharapkan dapat terjaminnya penyelenggaraan urusan pemerintah yang dilaksanakan secara tertib, efisien, dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan dan juga mendorong terwujudnya pemerintahan yang baik, bersih, dan berwibawa, bebas dari penyimpangan dan penyalahgunaan kekuasaan serta praktik-praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN).³¹

1.5.4 Keuangan Negara

a. Pengertian Keuangan Negara

Keuangan Negara adalah kekayaan yang dikelola oleh pemerintah, yang meliputi uang dan barang yang dimiliki berupa kertas berharga yang bernilai uang yang dimiliki, hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, dana-dana dari pihak ketiga yang terkumpul atas dasar potensi yang dimiliki dan/atau yang dijamin baik oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, badan-badan usaha, yayasan, maupun

³¹ *Elieser Yohanes, Op.Cit.* 56.

institusi lainnya.³² Selain pengertian tersebut, terdapat juga pengertian keuangan negara diatur dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara yang menyatakan “semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Substansi hukum yang terdapat dalam pengertian keuangan negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara yaitu:

- 1) Semua hak negara yang dapat dinilai dengan uang dalam pelaksanaan hak negara
- 2) Semua kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang dalam pelaksanaan kewajiban negara
- 3) Uang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban negara
- 4) Barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban negara tersebut.

Kemudian pengertian dalam substansi hukum dapat ditinjau dalam arti luas dan sempit. Keuangan negara dalam arti luas meliputi hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk uang dan barang milik negara yang tercakup dalam anggaran pendapatan dan belanja negara maupun yang berada dalam lingkup badan usaha milik negara yang meliputi Persero, Perusahaan Umum, dan Perseroan

³² *Sahya Anggara, Op.Cit.* 11.

Terbatas lainnya.³³ Dalam arti sempit keuangan negara hanya terbatas pada hak dan kewajiban negara yang tercantum dalam anggaran negara untuk tahun yang bersangkutan.³⁴

Dari perbedaan sudut pandang terhadap pengertian keuangan negara dalam arti sempit dan arti luas serta berbagai peraturan per undang-undangan pada dasarnya merupakan disharmonisasi hukum positif, yang menurut hukum seharusnya mendasarkan pada hierarki hukum tertinggi, yaitu konstitusi. Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 jelas memberikan batasan hukum dan konstitusi mengenai APBN sebagai wujud keuangan negara. Menurut teori hukum anggaran negara dan keuangan publik, pengertian keuangan negara dibatasi secara tegas agar risiko apa pun dalam sektor keuangan selain keuangan negara tidak menjadi risiko APBN (fiskal), karena hak dan kewajiban sebagai satu kesatuan utuh.³⁵ Keuangan negara tidak dapat hanya dipandang sebagai hak negara, dengan mengabaikan kewajiban negara untuk menanggung setiap risiko dan kerugian yang terjadi pada sektor keuangan lain di luar keuangan negara.

b. Ruang Lingkup Keuangan Negara

Pada dasarnya keuangan negara sebagai sumber pembiayaan dalam rangka pencapaian tujuan negara, tidak boleh dipisahkan dengan ruang lingkup yang dimilikinya. Dengan demikian ruang lingkup itu menentukan substansi yang dikandung dalam keuangan negara, agar dapat terciptanya kepastian hukum yang

³³ Muhammad Djafar Saidi dan Eka Merdekawati Djafar, *Op.Cit.* h.15.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Dian Puji Nugraha Simatupang, *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2011, h. 34.

menjadi pegangan dalam melakukan pengelolaan keuangan negara.³⁶ Ruang lingkup keuangan negara dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara yaitu:

- a. Hak negara untuk memungut pajak
- b. Hak negara untuk mengeluarkan dan mengedarkan uang
- c. Hak negara untuk melakukan pinjaman
- d. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga
- e. Penerimaan negara
- f. Pengeluaran negara
- g. Penerimaan daerah
- h. Pengeluaran daerah
- i. Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah
- j. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan atau kepentingan umum
- k. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah

Secara umum Keuangan Negara memiliki ruang lingkup yang sangat luas terkait dengan segala sesuatu yang berhubungan dengan kekayaan, uang, aset negara dalam

³⁶ *Muhammad Djafar Saidi dan Eka Merdekawati Djafar, Op.Cit. h.18.*

menjalankan hak dan kewajiban bernegara yang berorientasi pada tujuan dan cita-cita negara. Hal inilah yang menyebabkan pengelolaan keuangan negara haruslah memiliki landasan yuridis yang kuat, karena tanpa itu pengelolaan keuangan negara tidak akan berjalan dengan efektif, efisien, bersih dari praktek-praktek KKN.

Pendekatan yang digunakan dalam merumuskan ruang lingkup keuangan negara yaitu:³⁷

- a) Pendekatan dari sisi subjek, keuangan negara meliputi seluruh objek yang dimiliki negara, dan/ atau dikuasai pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara atau daerah dan badan lain yang berkaitan dengan keuangan negara.
- b) Pendekatan dari sisi objek, keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter, dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu, baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berkaitan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.
- c) Pendekatan dari sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek, mulai dari perumusan kebijakan dan pengembalian keputusan sampai pada pertanggungjawaban.
- d) Pendekatan dari sisi tujuan, keuangan negara mencakup seluruh kebijakan, kegiatan, dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan penguasaan objek untuk penyelenggaraan pemerintahan negara.

c. Asas-Asas Pengelolaan Keuangan Negara

³⁷ *Sahya Anggara, Op.Cit.* h. 21.

Dalam rangka terwujudnya good governance dalam penyelenggaraan keuangan negara, maka pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara professional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar.³⁸ Dengan adanya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara maka terdapat asas-asas yang bersifat baru dalam pengelolaan keuangan negara yaitu:³⁹

1. Asas Akuntabilitas berorientasi pada hasil

Adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan pengelolaan keuangan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku

2. Asas Proporsionalitas

Adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban pengelolaan keuangan negara

3. Asas profesionalitas

Adalah asas yang mengutamakan keahlian berdasarkan kode etik dan peraturan perundang-undangan

4. Asas keterbukaan dan pengelolaan keuangan negara

Adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang pengelolaan keuangan

³⁸ Indrawati dan Herini Siti Aisyah, "Kajian Akademik Tentang Pemotongan Gaji Pegawai Negeri Sipil Yang Sedang Menempuh Tugas Belajar Di Lingkungan Kementerian Pendidikan Nasional Dalam Sistem Keuangan Negara", *Yuridika*, Vol. 25 No. 2, Juli 2010, 6.

³⁹ *Ibid.*

negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara

5. Asas pemeriksaan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan

Adalah asas yang memberikan kebebasan bagi badan pemeriksa keuangan untuk melakukan pemeriksaan keuangan negara dengan tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun.⁴⁰

Berdasarkan asas-asas diatas maka pengelolaan keuangan negara sebagaimana yang tertuang dalam konstitusi, perlu kiranya memperhatikan pada asas akuntabilitas, asas proporsional, asas profesionalisme, asas keterbukaan dan pengelolaan keuangan negara, asas pemeriksaan keuangan secara efisien, ekonomis, efektif dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.⁴¹

Tetapi permasalahan pengelolaan keuangan negara saat ini tidak mencerminkan peranan asas-asas dalam pengelolaan keuangan negara. Dalam hal akuntabilitas dimana dalam Undang _undang Nomor 15 Tahun 2006 pasal 7 ayat (3) menyatakan bahwa “Hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang telah diserahkan kepada DPR, DPD, dan DPRD dinyatakan terbuka untuk umum”. Namun pada prakteknya Rendahnya efektivitas dan efisiensi penggunaan keuangan negar akibat besarnya irasionalitas pembiayaan kegiatan pemerintahan. Kondisi ini diiringi dengan rendahnya akuntabilitas para pejabat pemerintah dalam mengelola keuangan negara. Oleh karena itu muncul tuntutan yang besar untuk menerapkan sistem anggaran berbasis kinerja.

⁴⁰ Nasution Muia P, “Reformasi Manajemen Keuangan Negara dalam Kebijakan Fiskal”, *Kompas*, , h. 16–17.

⁴¹ *Indrawati dan Herini Siti Aisyah, Op.Cit. h.6.*

Dalam hal proporsionalitas dalam pengelolaan keuangan negara, muncul permasalahan dimana tidak terlihatnya skala prioritas pembiayaan keuangan negara dimana menimbulkan tidak seimbangnya anggaran yang dikeluarkan untuk sebuah kegiatan dengan sumber daya yang dimiliki. Asas profesionalitas menjadi permasalahan klasik didalam pengelolaan keuangan negara, dimana dalam pengelolaan keuangan negara seringkali menempatkan sumber daya manusia yang kurang bijak dan kompeten dalam melakukan tugasnya sehingga dapat menimbulkan kerugian keuangan negara. Kemudian dalam hal pemeriksaan keuangan negara dalam hal ini permasalahan yang muncul sering terjadinya tumpang tindih kewenangan antar lembaga pengawas keuangan baik pengawasan external maupun internal. Ini menyebabkan aparat penegak hukum yang memanfaatkan laporan hasil pemeriksaan dan pengawasan dari lembaga sering terjadi multitafsir, meskipun secara yuridis BPK sudah mendapatkan kewenangan yang kuat oleh Undang-Undang Dasar namun prakteknya antara BPK, BPKP, dan Inspektorat masih sering terjadi tumpang tindih kewenangan.

1.5.5 Pemeriksaan Keuangan Negara

a. Pengertian Pemeriksaan Keuangan Negara

Dalam pengelolaan keuangan negara yang terlaksana sesuai kaidah hukum keuangan negara maka setiap saat keuangan negara yang dikelola oleh pemerintah dapat dilakukan pemeriksaan, terutama jika ada dugaan penyalahgunaan keuangan

negara.⁴² Kerugian keuangan negara merupakan satu diantara banyak jenis kerugian yang dapat dialami oleh negara, hal ini harus dicegah agar keuangan negara tetap berada pada jalur hukum keuangan negara, sehingga dapat memenuhi fungsinya sebagaimana yang dicita-citakan didalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Ketika terdapat laporan atau dugaan penyalahgunaan keuangan negara yang dilakukan oleh pengelola keuangan negara maka wajib dilakukan pemeriksaan. Pemeriksaan merupakan tindakan hukum yang dilakukan oleh pemeriksa dalam rangka pencegahan dan/atau pengembalian kerugian keuangan negara sebagai konsekuensi dari pengelolaan dan tanggung jawab negara.⁴³ Pemeriksaan adalah proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara independen, objektif, dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.⁴⁴

b. Sumber Hukum Pemeriksaan Keuangan Negara

Pemeriksaan keuangan negara wajib berpedoman pada sumber hukum dalam arti formil yang tertuju pada Undang-Undang Dasar 1945 dimana di dalam Pasal 23E ayat 1 dan Pasal 23G yaitu:

Pasal 23E ayat 1 “ untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri”.

Pasal 23G ayat 2 “ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan Undang-Undang”

⁴² *Muhammad Djafar Saidi dan Eka Merdekawati Djafar, Op.Cit. h.99.*

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*, h.100.

Kedua kaidah hukum tersebut pada dasarnya masih memerlukan penjabaran lebih lanjut agar pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dilakukan secara operasional dalam praktik ketatanegaraan. Kehadiran Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara merupakan perwujudan dari Pasal 23E ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 dimana Undang-Undang tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dapat digunakan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam rangka melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang bisa menjadi pedoman bagi BPK.⁴⁵ Kemudian kehadiran Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan merupakan perwujudan dari Pasal 23G ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945 yang secara konstitusi bahwa Badan Pemeriksa Keuangan berwenang melakukan pemeriksaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Dalam hukum administrasi landasan yuridis terkait keuangan negara menjadi sesuatu keharusan dalam menentukan siapa yang memiliki kewenangan dalam pengelolaan keuangan negara. Berdasarkan Peraturan perundang-undangan diatas diharapkan tujuan dari pengelolaan keuangan negara khususnya dalam hal pemeriksaan keuangan negara tercapai, salah satu tujuan dari pemeriksaan keuangan negara agar terwujudnya bentuk pertanggungjawaban dari pengguna keuangan negara maupun pengelolaan keuangan negara agar tidak menyimpang dari peraturan perundnag-undangan dan peranan lembaga pemeriksa memastikan dan menjamin pengelolaan keuangan negara dilaksanakan sesuai prosedur dan tertib administrasi

⁴⁵ *Ibid.*, h.101.

serta tidak merugikan masyarakat maupun negara berdasarkan peraturan perundang-undangan.

c. Tujuan Pemeriksaan Keuangan Negara

Pemeriksaan merupakan salah satu bagian dari pengawasan. Pengawasan sendiri bertujuan untuk memperoleh kepastian apakah pelaksanaan suatu pekerjaan atau kegiatan itu dilaksanakan sesuai dengan rencana, aturan-aturan dan tujuan yang telah ditetapkan.⁴⁶ Bila ternyata kemudian ditemukan penyimpangan atau hambatan, maka penyimpangan atau hambatan tersebut diharapkan akan segera dapat diketahui, agar dapat ditentukan tindakan koreksi, melalui koreksi tersebut diharapkan pelaksanaan kegiatan yang bersangkutan masih dapat mencapai tujuannya secara maksimal.⁴⁷

Bila tujuan pengawasan sebagaimana di atas diterapkan terhadap pengawasan Keuangan Negara, maka tujuan pengawasan keuangan negara pada dasarnya adalah:⁴⁸

1. Untuk menjaga agar anggaran yang disusun benar-benar dapat dijalankan
2. Untuk menjaga agar kegiatan pengumpulan penerimaan dan pembelanjaan pengeluaran negara sesuai dengan anggaran yang telah digariskan
3. Untuk menjaga agar pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) benar-benar dapat dipertanggungjawabkan.

Dalam konteks Keuangan Negara, pemeriksaan bertujuan untuk menilai dan menguji melalui bukti-bukti yang kompeten dan cukup apakah pelaksanaan

⁴⁶ *Ikhwan Fahrojin, Op.Cit.* h.25.

⁴⁷ Revrison Baswier, *Akutansi Pemerintahan Indonesia*, ketiga BPFE, jakarta, 2000, h. 118.

⁴⁸ *Ibid.*, h.25.

pengelolaan keuangan negara oleh pemerintah telah dilaksanakan sesuai dengan APBN yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴⁹ Pemeriksaan Keuangan Negara dapat dilakukan oleh Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) untuk kepentingan atasan yang bertanggung jawab terhadap keberhasilan instansinya dalam mengelola keuangan negara maupun oleh BPK yang bebas dan mandiri untuk mendukung fungsi pengawasan DPR sebagai pemegang hak budget, dan semua sistem pemeriksaan tersebut diarahkan pada upaya mewujudkan tujuan bernegara.⁵⁰

2.2 Kerugian Keuangan Negara

a. Pengertian Kerugian Keuangan Negara

Kerugian keuangan negara adalah berkurangnya uang, atau barang milik negara yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan yang tidak berkesesuaian dengan hukum keuangan negara, karena dilakukan dengan kesengajaan, kelalaian, atau penyalahgunaan wewenang.⁵¹ Pengertian kerugian keuangan negara tersebut mengandung unsur-unsur sebagai berikut:⁵²

- a) Berkurangnya uang atau barang milik negara yang nyata ada pasti jumlahnya
- b) Akibat dari perbuatan yang tidak bersesuaian dengan hukum keuangan negara
- c) Dilakukan karena kesengajaan, kelalaian, atau penyalahgunaan wewenang

Uang dalam pengertian kerugian keuangan negara tertuju pada alat tukar menukar dalam melakukan perbuatan hukum. Pasal 1 angka 2 Undang-Undang

⁴⁹ *Ikhwan Fahrojin, Op.Cit.* h.26.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Muhammad Djafar Saidi dan Eka Merdekawati Djafar, Op.Cit.* 132.

⁵² *Ibid.*

Nomor 7 Tahun 20011 Tentang Mata Uang ditentukan bahwa Uang adalah alat pembayaran yang sah. Pemahaman dari berkurangnya uang dimaksud tertuju pada berkurangnya alat pembayaran yang sah, nyata dan pasti jumlahnya. Sementara barang dalam pengertian kerugian negara tertuju pada hakikat barang itu sendiri yang meliputi barang berwujud dan barang tidak berwujud yang nyata dan pasti jumlahnya.⁵³

b. Timbulnya Kerugian Keuangan Negara

Dalam Pasal 35 ayat 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara menegaskan bahwa setiap pejabat negara dan pegawai negeri bukan bendahara yang melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya baik langsung dan tidak langsung yang merugikan keuangan negara diwajibkan mengganti kerugian dimaksud. Kemudian dala Pasal 59 ayat 2 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, menegaskan bahwa bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang dibebankan kepadanya secara langsung merugikan keuangan negara, wajib mengganti kerugian tersebut. Berdasarkan kedua kaidah hukum keuangan negara diatas maka timbulnya kerugian keuangan negara disebabkan oleh:⁵⁴

- a) Pejabat negara, pejabat penyelenggaraan pemerintah yang tidak termasuk pejabat negara, bendahara, atau pegawai negeri bukan bendahara
- b) Perbuatan yang tidak bersesuaian dengan hukum keuangan negara

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*, h.134.

- c) Perbuatan melalaikan kewajiban hukum yang dibebankan, baik dalam bentuk kesengajaan, kelalaian, atau penyalahgunaan wewenang

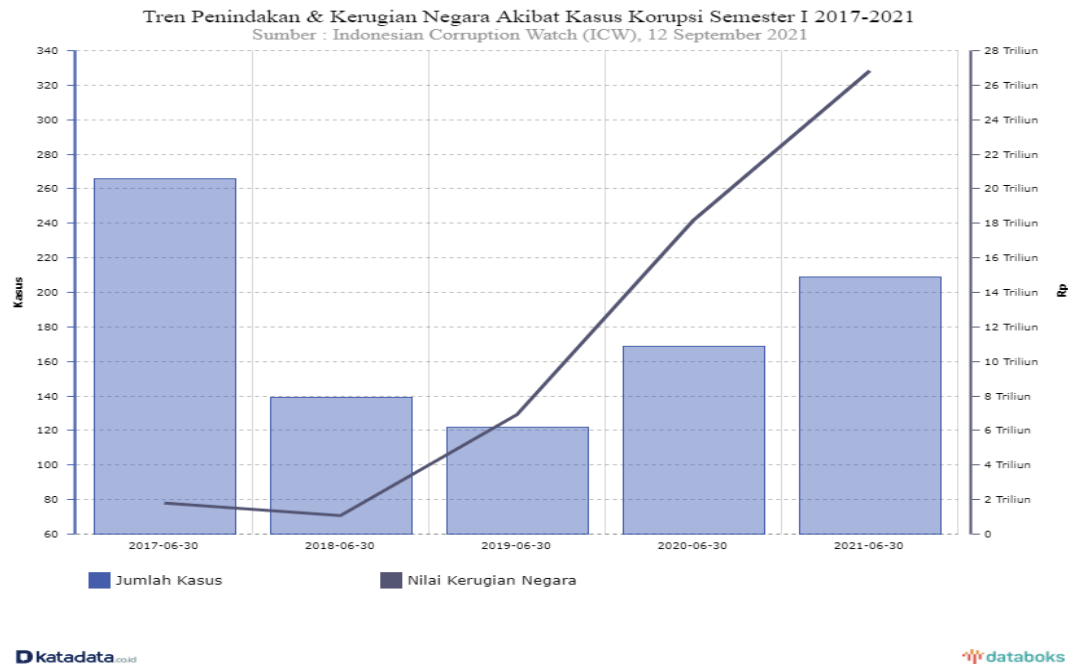
Kemudian dari segi timbulnya kerugian keuangan negara berdasarkan hukum keuangan negara dalam kaitannya dengan pengelolaan keuangan negara terdiri dari:⁵⁵

- a) Tidak melakukan perbuatan hukum keuangan negara sehingga tidak bersesuaian dengan kewajiban hukum keuangan negara
- b) Melakukan perbuatan hukum keuangan negara tetapi tidak sesuai dengan hukum keuangan negara (*onrechtmatige overheidsdaad*)
- c) Penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*)
- d) Melampaui batas kewenangan (*daad van willekeur*)

⁵⁵ *Ibid.*

c. Data Kerugian Keuangan Negara

Data kerugian keuangan negara berdasarkan temuan ICW:⁵⁶



Sumber.databoks 2021

Dari data yang diterbitkan oleh Indonesian Corruption Watch (ICW) jumlah kasus yang berakibat timbulnya kerugian keuangan negara dari tahun 2018 sampai 2021 mengalami kenaikan yang sangat besar. Pada 2021 jumlah kerugian keuangan negara mencapai 26,83 Triliun Rupiah yang meningkat dari tahun sebelumnya yang mencapai 18,17 Triliun Rupiah.⁵⁷ Hal ini menggambarkan kenaikan mencapai 46 persen dalam waktu satu tahun dan terus mengalami kenaikan dalam kurun waktu tiga tahun terakhir.

⁵⁶ Cindy Mutia Annur, "ICW: Kerugian Negara Akibat Korupsi Capai Rp 26,8 Triliun pada Semester 1 2021", <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2021/09/13/icw-kerugian-negara-akibat-korupsi-capai-rp-268-triliun-pada-semester-1-2021>, diakses 15 Maret 2022.

⁵⁷ *Ibid.*

1.6 Metode Penelitian

Metode penelitian adalah cara yang teratur dan terpikir secara runtut dan baik dengan menggunakan metode ilmiah yang bertujuan untuk menemukan, mengembangkan maupun guna menguji kebenaran maupun ketidak-benaran dari suatu pengetahuan, gejala atau hipotesa. Agar suatu penelitian ilmiah dapat berjalan dengan baik maka diperlukan suatu metode penelitian yang baik dan tepat. Metodologi merupakan suatu unsur yang mutlak harus ada di dalam penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan.⁵⁸

1.6.1 Tipe Penelitian

Jenis penelitian ini yang digunakan dalam penulisan thesis ini adalah penelitian hukum normative (*Normative Legal Research*). Penelitian hukum normative adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem hukum mengenai asas-asas, norma, kaidah dari pertaruan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin (ajaran).⁵⁹ Penelitian normative dalam tesis ini didasarkan pada perhatian penulis adanya norma yang kabur (*vague van norm*) dimana terkait analisis kewenangan aparat pengawasan intern pemerintah (APIP) untuk menghitung dan menetapkan kerugian keuangan negara di dalam proses pengelolaan keuangan negara. Dan mengetahui apakah yang menjadi dasar dan asas-asas yang digunakan dalam menghitung dan menetapkan kerugian keuangan negara dalam proses pengelolaan keuangan negara.

1.6.2 Metode Pendekatan Penelitian

⁵⁸ Soerjono Soekanto, *Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2006, h. 7.

⁵⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Prenada Media Group, Jakarta, 2019.

Pendekatan per Undang-Undang (*statute approach*) Melihat isu hukum atau kasus berdasarkan Peraturan Per Undang-Undang yang terkait dengan Kerugian Keuangan Negara dan Aparat Pengawasan Intern Pemerintahan (APIP).

Pendekatan Konspetual (*conseptual approach*) merupakan jenis pendekatan dalam penelitian hukum yang memberikan sudut pandang analisa penyelesaian permasalahan dalam penelitian hukum dilihat dari aspek konsep-konsep hukum yang melatarbelakanginya, atau bahkan dapat dilihat dari nilai-nilai yang terkandung dalam penormaan sebuah peraturan kaitannya dengan konsep-konsep yang digunakan.⁶⁰

Pendekatan Studi Kasus (*case study approach*) Studi kasus adalah salah satu jenis pendekatan dalam penelitian hukum normatif yang dengan itu penulis mencoba membangun argumentasi hukum dalam prespektif kasus konkrit yang terjadi dilapangan, tentunya kasus itu erat kaitannya dengan kasus atau peristiwa hukum yang terjadi di lapangan.⁶¹

1.6.3 Sumber Bahan Hukum

Adapun jenis bahan hukum yang digunakan oleh penulis dalam penelitian adalah sebagai berikut:⁶²

a) Sumber Bahan Hukum Primer

Sumber bahan primer adalah bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat secara umum yang diperoleh melalui Peraturan perundang-undangan yang

⁶⁰ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, h. 167.

⁶¹ Suhaimi, "Problem Hukum Dan Pendekatan Dalam Prespektif Hukum Normatif", *Yustitia*, Vol. 19 2018, h. 5–24.

⁶² Amiruddin dan Zainal Asikin, *Op.Cit.* 24–27.

berkaitan dengan Aparat Pengawasan Intern Pemerintahan (APIP) dan yang relevan dengan permasalahan yang diteliti.

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum sekunder adalah bahan yang didapat dari studi kepustakaan dan dari berbagai literatur dengan menelaah buku-buku dan tulisan-tulisan atau internet, jurnal hukum.

Adapun sumber untuk mendapatkan bahan hukum yang diperlukan maka penulis melakukan penelitian dengan cara:

a. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Dalam tahap penelitian ke perpustakaan ini penulis berusaha menghimpun data yang ada kaitannya dengan penelitian pustaka adalah:

1) Bahan Hukum Primer yaitu bahan hukum pendukung utama atau bisa juga dikatakan bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat. Bahan hukum primer berupa ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang ada kaitannya dengan materi tesis penulis dan juga berkaitan dengan permasalahan hukum yang akan dipecahkan. Bahan hukum primer diantaranya:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

- Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah
- Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 Tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Organisasi Dan Tata Kerja Inspektorat Provinsi Dan Kabupaten/Kota
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 51 Tahun 2010 tentang Pedoman Pengawasan Dan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2011.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum pendukung yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder ini terdiri dari tulisan-tulisan yang tidak berbentuk peraturan perundang-undangan baik yang telah dipublikasikan maupun yang belum dipublikasikan. Bahan hukum sekunder ini diantaranya seperti hasil penelitian ahli hukum berupa buku atau literatur, hasil seminar, hasil simposium, hasil loka karya, diktat, skripsi, dan juga artikel artikel serta jurnal hukum yang dapat dipertanggungjawabkan keilmiahannya.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti Kamus Bahasa Indonesia dan kamus hukum, ensiklopedia, dan sebagainya.

1.6.4 Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam pengumpulan data penulis dapat memanfaatkan data yang didapat dari sumber data. data tersebut kemudian dikumpulkan dengan metode Studi Dokumen

THESIS KEWENANGAN APARAT PENGAWASAN... DIKI OKTA DP

yaitu Pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis dengan menganalisis data tersebut. Dalam studi dokumen atau bahan pustaka ini penulis menggunakan buku, pertauran perundang-undangan, dan sumber tertulis lainnya yang berhubungan dengan penelitian penulis.

1.6.5 Metode Analisis Bahan Hukum

Pengolahan data sendiri menggunakan metode editing, yaitu meneliti dan mengoreksi kembali bahan-bahan hukum yang diperoleh, serta melengkapi data yang belum lengkap sehingga mendapatkan data yang sesuai dengan kenyataan dan fakta yang terjadi di lapangan agar data ini dapat dipertanggungjawabkan. Seluruh data yang diperoleh melalui kepustakaan umum maupun melalui penelitian lapangan akan dianalisis secara kualitatif. Analisis kualitatif maksudnya adalah mengelompokkan data berdasarkan kualifikasi yang ditemukan di lapangan tanpa menggunakan angka atau data statistic.

1.6 Sistematika Penulisan

Untuk memberikan uraian sebaik baiknya serta agar lebih terarahnya penulisan ini, maka penulis membuat sistematika penulisan sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Menguraikan latar belakang dari permasalahan yang diangkat, rumusan masalah, tujuan penelitian, metode yang digunakan untuk penelitian, tinjauan pustaka dan diakhiri dengan sistematika penulisan.

BAB II : Analisis Kewenangan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP)
Untuk Menghitung Dan Menetapkan Kerugian Keuangan Negara Di
Dalam Proses Pengelolaan Keuangan Negara

BAB III : Kekuatan Hukum Laporan Hasil Pengawasan Oleh Aparat
Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) Dalam Proses Pengelolaan
Keuangan Negara

BAB IV : **PENUTUP**

Bab ini berisikan kesimpulan dari penulisan tesis nantinya yang mencakup semua tulisan dan sara-saran yang akan dipaparkan diharapkan berguna untuk semua pihak.